



Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Stellungnahme des Initiativkreises der Europäischen Metropolregionen in Deutschland¹ (Herbst 2014)

Der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland begrüßt die umfassende Fortschreibung und Weiterentwicklung der Leitbilder für Raumentwicklung. Die Leitbilder der Raumentwicklung aus dem Jahr 2006 haben die Entwicklung der deutschen Metropolregionen in besonderem Maße unterstützt. Der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland erkennt dieses Ziel auch im vorliegenden Entwurf und befürwortet die Ausrichtung nachdrücklich. Die im Entwurf angesprochenen Fragen der Raumentwicklung korrespondieren mit den wesentlichen Aufgaben und Problemstellungen der europäischen Metropolregionen in Deutschland. Auch wenn die deutschen Metropolregionen in ihren Aufgabenzuschnitten und Governancestrukturen unterschiedlich gestaltet sind, beschäftigen sich alle in besonderem Maße mit den im Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ genannten Aufgaben.

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit weisen die in den Leitbildern genannten Ziele den richtigen Weg. Im Kontext der Raumordnung sind für den Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland die Verknüpfung der transeuropäischen Verkehrsnetze, der nationalen Energienetze, sowie die flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigen IT-Netzen von zentraler Bedeutung.

Neben dem erklärten Ziel die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, haben es sich die deutschen Metropolregionen zur besonderen Aufgabe gemacht, das im Rahmen des Reformvertrags von Lissabon definierte Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ zu unterstützen. In den letzten Jahren hat sich bei der Arbeit in den meisten deutschen Metropolregionen deshalb als weiteres Ziel die Stärkung der Zusammenarbeit von ländlichen und städtischen Räumen herausgebildet. Dies gilt umso mehr, als dass alle deutschen Metropolregionen neben den metropolitanen Ballungszentren auch eher periphere ländliche Räume umfassen.

Insbesondere sieht der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland keinen Widerspruch zwischen der Förderung ländlicher und städtischer Räume. Eine zukunftsorientierte Raumordnungspolitik sollte vielmehr darauf hinwirken, die Vernetzung wirtschaftsstarker Teilräume mit wirtschaftsschwächeren Teilräumen zu stärken, unabhängig davon, ob diese in ländlich oder städtisch geprägten Räumen liegen.

Es ist die besondere Aufgabe der deutschen Metropolregionen, sowohl das Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, als auch das Ziel der Stärkung der Land-Stadt Partnerschaften zu verfolgen. Die Metropolregionen richten – jeweils regionsspezifisch - ihre Governancestrukturen nach diesen beiden Zielen aus.

Aufgrund der genannten unterschiedlichen Governancestrukturen haben nicht alle deutschen Metropolregionen dasselbe Aufgabenspektrum. Alle beschäftigen sich aber intensiv mit dem im Leitbild eins genannten Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Diese Stellungnahme bezieht sich deshalb im Wesentlichen auf Anmerkungen zur Einleitung und zum ersten Leitbild. Zu den beiden anderen Leitbildern werden deshalb nur wenige Anmerkungen gemacht.

Zur Einleitung:

Der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland regt an, die in der Einleitung dargestellten veränderten Rahmenbedingungen der Leitbilder (siehe Seite 3 und 4) dem Sinn nach um folgende Punkte zu ergänzen.

1. Die internationale und insbesondere die europäische Wirtschaftskrise seit 2007 haben im besonderen Maße gezeigt, dass eine Stärkung der „realwirtschaftlichen“ Infrastruktur geboten ist. Einer integrierten Raumplanung von urbanen, periurbanen und peripheren Räumen

¹ Einstimmige Stellungnahme der elf Deutschen Metropolregion (Enthaltung der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten)

- kommt dabei die Aufgabe zu, durch die Schaffung der notwendigen planerischen Grundlagen, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken und den Wohlstand zu sichern.
2. Stärker hervorgehoben werden sollte zudem in einem eigenen Punkt die Bedeutung von Land-Stadt Partnerschaften in funktionalen Räumen (die sowohl Bundesländergrenzen als auch nationale Grenzen überschreiten können). Die Bedeutung von Land-Stadt Partnerschaften, die sich unter anderem in den Modellprojekten zur Raumordnung beispielhaft gezeigt hat, sollte nicht unter dem Punkt europäischer territorialer Zusammenhalt subsumiert werden, auch wenn hier gewisse Überschneidungen bestehen. Beide Aspekte sollten als Rahmenbedingungen gesondert genannt werden.
 3. Als planerische Herausforderung sollte unter Ziffer 9. „Globalisierung“ neben dem Ausbau von leistungsfähigen Mobilitäts- und Logistiksystemen auch der Ausbau der Informations- und Kommunikationssysteme genannt werden. Ohne die entsprechende IT-Infrastruktur kann die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nicht gesichert werden.

Zum Leitbild 1. Wettbewerbsfähigkeit stärken:

Der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland begrüßt nachdrücklich, dass den Metropolregionen im Leitbild eine besondere Bedeutung für die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit beigemessen wird. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine der zentralen Aufgaben der deutschen Metropolregionen. Die MKRO hat mit der Ausweisung der deutschen Metropolregionen im europäischen Kontext wegweisende raumordnerische Beschlüsse gefasst, die dauerhaft Bestand haben.

1. In der täglichen Arbeit zeigt sich, dass es in Metropolregionen regionsspezifischer, differenzierter Selbstorganisations- und Politikansätze bedarf. Der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland begrüßt deshalb das Bekenntnis zu „innovativen Mehrebenen-Governancestrukturen“. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass die bestehenden Metropolregionen durch eigene Entscheidung ihrer regionalen Gremien ihre räumliche Ausdehnung selbst regional festlegen (so zuletzt geschehen in der Europäischen Metropolregion Nürnberg, der Metropolregion Mitteldeutschland und der Metropolregion Hamburg) sowie ihre inhaltlichen Schwerpunkte selbst setzen. Es wird angeregt, die Unterstützung der regionsspezifischen Governancestrukturen von Metropolregionen sowie das „Bottom up“ Prinzip bei der Festlegung der räumlichen Gestalt und Ausdehnung von Metropolregionen unter den Handlungsansätzen (Ziffer 1.1) zu nennen.
2. Ausdrücklich begrüßt der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland die Hervorhebung der ländlich geprägten Teilräume innerhalb und außerhalb der Metropolregionen. Die deutschen Metropolregionen sehen die Förderung der Zusammenarbeit von ländlichen und städtischen Räumen neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, im Sinne der zur Einleitung gemachten Anmerkungen, als eine ihrer zentralen Aufgaben an. Ohne funktionierende Land-Stadt Partnerschaften werden auch Metropolregionen dauerhaft nicht konkurrenzfähig sein. Es wird darum gebeten, die Notwendigkeit der integrierten Entwicklung von ländlichen und städtischen Räumen im Text stärker hervorzuheben.
3. Die höchst begrüßenswerte Betonung der Bedeutung von Metropolregionen für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit könnte im vorliegenden Text so gelesen werden, dass Wachstumsräume nur innerhalb von Metropolregionen bestehen. Dass dies ist nicht der Fall ist, zeigen beispielsweise die Bodenseeregion und das Emsland. Umgekehrt könnte man die Betonung der Wachstumsstärke von Metropolregionen so interpretieren, dass es in städtischen Ballungsräumen keine Gebiete mit schwachem Wachstum gibt. Auch dies ist nicht der Fall. Die Leitbilder sollten noch stärker betonen, dass Raumplanung und Regionalentwicklung sowie die entsprechenden Förderinstrumente die regionalen Gegebenheiten in den Blick nehmen müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu stärken. Dies gilt sowohl für eher ländlich als auch für eher städtisch geprägte Räume.

4. Im Kontext der Entwicklung regionaler Governancestrukturen begrüßen wir ausdrücklich, dass die metropolitanen Grenzregionen erstmalig im Leitbild genannt werden. Die Ausbildung metropolitaner Grenzräume mit entsprechenden Governancestrukturen entspricht den funktionalen Gegebenheiten entlang der deutschen Außengrenzen. Die engen grenzüberschreitenden Verflechtungen der bestehenden deutschen Metropolregionen zeigen sich in vielfältigen Kooperationen, die zum Teil - etwa in den Metropolregion Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr und Nürnberg - Überschneidungen mit den in der IMeG organisierten Grenzräumen haben. Es wird aber darauf hingewiesen, dass metropolitane, grenzüberschreitende Kooperationen nicht nur, wie in der Karte angedeutet, entlang des Rheins bestehen, sondern auch an anderen Außengrenzen, etwa im Raum Stettin, in Sachsen und um Salzburg. Ebenso kooperieren die deutschen Metropolregionen in Grenzräumen, die bisher nicht in der Karte dargestellt werden, so im Donaauraum, in Westböhmen und entlang der Fehmarn-Belt-Achse. Diese sollte im Text genannt und in der Karte gezeigt werden.
5. Die Zusammenarbeit zwischen dem Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen und dem Initiativkreis europäischer Metropolregionen in Deutschland steht auf einer vertrauensvollen und kontinuierlichen Basis. Insofern sollte unter den Handlungsansätzen zu Ziffer 1.1 nicht nur die Unterstützung des seit den letzten Leitbildern neu gegründeten Initiativkreises metropolitaner Grenzregionen Erwähnung finden, sondern ebenso die weitere Unterstützung des bestehenden Initiativkreises der Europäischen Metropolregionen in Deutschland.
6. Skeptisch betrachtet der Initiativkreis der Europäischen Metropolregionen in Deutschland den Vorschlag zur Erarbeitung und Verbreitung von „international vergleichenden Benchmarkings“. Erstens ist die Auswahl geeigneter Indikatoren und deren Messbarkeit problematisch, da die bestehenden europäischen Metropolregionen so unterschiedlich sind, dass sinnvolle, den regionalen Gegebenheiten gerecht werdende Vergleichskriterien, wohl kaum gefunden werden können. Zweitens würde der Wettbewerb unter den Regionen, ggf. auf der Basis kaum interpretierbarer Indikatoren verschärft. Drittens ist der Zweck eines solchen Benchmarkings aus dem den Handlungsansätzen vorangehenden Text nicht ersichtlich. Es wird angeregt, den Punkt zu streichen.
7. Sieben der deutschen Metropolregionen haben einen räumlichen Zuschnitt, der über Bundesländergrenzen hinweg reicht. Zu Recht wird in dem Leitbild darauf hingewiesen, dass eine stärkere Vernetzung von Raumplanung und EU-Strukturförderung nötig ist. Ergänzend sollte betont werden, dass bei der Aufstellung und bei der Umsetzung der Operationellen Programme so ausgestaltet werden müssen, dass gemeinsame Projekte über Bundesländergrenzen hinweg regelhaft möglich sind. In den geförderten Projekten sollen die funktionalen räumlichen Zusammenhänge der deutschen Metropolregionen abgebildet werden können.
8. Grundsätzliche Zustimmung besteht zu der unter 1.5 genannten Bedeutung der verkehrlichen Infrastrukturanbindung. Der Ausbau der Infrastruktur zur Entwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze mit den wichtigen Knotenpunkten in Metropolregionen ist eine Voraussetzung für den Erhalt bzw. die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Ob es angesichts der, in der Einleitung unter Ziffer 5 zu Recht angesprochen, enger finanziellen Handlungsspielräume aber möglich ist, alle Regionen und Teilräume in dieses Netz einzubeziehen, wird bezweifelt. Auch wenn dieses Ziel wünschenswert erscheint, darf darunter nicht die Finanzierung von Instandhaltung und Instandsetzung der bestehenden Infrastruktur leiden.
9. Bedauerlich ist, dass die raumplanerischen Notwendigkeiten zur Umsetzung der Energiewende insgesamt wenig behandelt werden. Zu überlegen ist, ob unter Ziffer 1.5 auch ein Hinweis auf den notwendigen Ausbau der Stromübertragungs- und Verteilnetze gegeben wird, der im Moment im Wesentlichen unter Ziffer 3.5 behandelt wird. Vor dem Hintergrund der Energiewende steht außer Frage, dass der Ausbau der Stromnetze von besonderer Bedeutung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen ist. Ein Hinweis auf die-

sen Aspekt des Ausbaus der Stromnetze sollte deshalb auch unter Ziffer 1.5. im Leitbild Wettbewerbsfähigkeit stärken erfolgen.

10. Zu den unter Ziffer 1.5 genannten Infrastrukturanbindungen gehört auch die Anbindung aller Teilräume an moderne Informations- und Kommunikationstechnologie, die zu Recht im Textteil genannt wird. Es fällt aber auf, dass dieser für die Wettbewerbsfähigkeit - insbesondere auch eher peripherer Räume - zentrale Aspekt in den Handlungsansätzen keine Erwähnung findet. Diese befassen sich ausschließlich mit verkehrlichen Aspekten. Es wäre wünschenswert auch zur IT-Technologie Handlungsansätze zu formulieren.

Zum Leitbild 2. Daseinsvorsorge sichern

1. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologie ist gemäß Ziffer 1.5 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“, Bestandteil einer „flächendeckenden Grundversorgung und als solche sicherzustellen.“ Dieser richtige Ansatz wird im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ nicht aufgegriffen. Die flächendeckende Grundversorgung mit IT-Infrastruktur, wozu auch die Mobilnetze zählen, gewinnt aber unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge zunehmend an Bedeutung. Dies gilt zum Beispiel für die Versorgung eher ländliche geprägter Räume mit telemedizinischen Dienstleistungen, bis hinein in den häuslichen Bereich. Kaum zu überschätzen ist beispielweise auch die zunehmende Bedeutung adäquater Mobilnetze für Wohnortentscheidungen der jüngeren Generationen. Insofern ist der flächendeckende Ausbau der IT-Infrastruktur ein Beitrag zur Stabilisierung ländlicher Räume im demografischen Wandel. Dies sollte in dem Leitbild beschrieben und entsprechende Handlungsansätze sollten entwickelt werden.
2. Unter Ziffer 2.2 werden nur allgemein „Städtenetze und Zentrenverbünde“ erwähnt, hier sollte gerade auch die interkommunale Zusammenarbeit von ländlichen und städtischen Räumen in Metropolregion genannt werden, da die Zusammenarbeit von Land und Stadt „Auf Augenhöhe“ ein der wichtigsten Aufgaben von Metropolregionen ist.